

# Un progetto contro la democrazia

di Alessandra Algostino

## *Premessa*

«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione» (disegno di legge costituzionale Renzi-Boschi, al momento Atto Camera n. 2613-D, in attesa della seconda, e ultima, deliberazione, senza modificazioni, da parte della Camera dei deputati) e «Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati» (legge 6 maggio 2015, n. 52). Due titoli all'apparenza neutra, quando non ammiccante, occultano un progetto che, stravolgendo la Costituzione, concentra il potere nell'Esecutivo, in una corsa ad alta velocità verso la democrazia d'investitura e la dissoluzione dei contropoteri.

La riforma costituzionale, in collusione con il varo dell'*Italicum*, imprime una forte accelerazione al processo di degenerazione della democrazia che si può datare dagli anni Ottanta. È un attacco alla democrazia ad ampio spettro, che investe la democrazia politica, e quella sociale, chiudendo spazi politici e liquidando il progetto di emancipazione sociale attraverso la feodalizzazione dei rapporti di lavoro, la dismissione e privatizzazione dei servizi sociali, l'aziendalizzazione dell'istruzione, spezzando il disegno armonico della Costituzione con l'introduzione del principio di pareggio di bilancio (legge costituzionale n. 1 del 2012).

La competitività della razionalità neoliberista, funzionale al dogma del perseguimento del profitto, dilaga dalla sfera economica a quella politica, esportandone la logica. Tradotta sul versante istituzionale, essa evoca il mantra della governabilità, in una accezione che impone la riduzione artificiale del pluralismo e l'espulsione dal circuito politico del dissenso. L'efficienza travolge gli argini costituzionali che presidiano la concentrazione del potere: organi di garanzia, funzioni di controllo, tempi di riflessione, spazi garantiti alle opposizioni.

Il livello di verticalizzazione del potere nell'Esecutivo rischia di traghettare la forma di governo oltre la compatibilità con una forma di Stato democratica, che tollera differenti modi di organizzazione delle istituzioni ma esige che esse siano bilanciate ed equilibrate.

Acquistano viepiù pregnanza locuzioni come postdemocrazia<sup>1</sup>, democrazia plebiscitaria<sup>2</sup>, democrazia dispotica<sup>3</sup>, democrazia senza democrazia<sup>4</sup>. Sono tutti ossimori, quasi a sottintendere che siamo a un bivio, che stiamo attraversando una fase di transizione: allora, a maggior ragione, non si può restare indifferenti di fronte al processo degenerativo che ci espropria della democrazia sociale e politica.

La riforma costituzionale è un passo, solo all'apparenza astratto, che completa, sul piano istituzionale, la concretezza di condizioni di lavoro sempre più servili e di servizi sociali sempre più assenti. Nel disegno di legge costituzionale, così come nell'*Italicum*, trova voce la stessa arroganza che esprime il *continuum* maggioritario Parlamento-Governo quando con vari

*escamotages* viola la scelta dei cittadini per l'acqua pubblica, esautorando la sovranità popolare a favore della sovranità dei mercati, *alias* delle istanze del finzcapitalismo<sup>5</sup>.

### *La Costituzione e i limiti alla sua revisione*

Ora, la Costituzione si può modificare, in aderenza ai mutamenti che si danno nel corso della storia e al principio per cui «una generazione non può assoggettare alle sue leggi le generazioni future» (Costituzione francese del 1793), ma entro determinati limiti.

Già la Dichiarazione francese dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 proclamava che «ogni società in cui la garanzia dei diritti non è assicurata, né la separazione dei poteri stabilita, non ha una costituzione» (art. 16). Garanzia dei diritti e separazione dei poteri sono elementi imprescindibili, che non possono mancare per potersi parlare di costituzione in senso moderno e non puramente descrittivo: la storia del costituzionalismo è la storia della limitazione del potere, perché «un'esperienza di secoli mostra come chiunque abbia del potere, sia portato ad abusarne, finché non gli vengano posti dei limiti»<sup>6</sup>.

Non solo: la Costituzione italiana del 1948, nata dalla Resistenza, esprime un progetto di trasformazione della società, condensato nell'art. 3, nel compito della Repubblica di «rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». È il costituzionalismo emancipante<sup>7</sup> che rielabora

<sup>1</sup> C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2003; A. Mastropaolo, *Democrazia, neodemocrazia, postdemocrazia: tre paradigmi a confronto*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001-IV.

<sup>2</sup> M. Revelli, *Controcanto*, Chiarelettere, Padova, 2010.

<sup>3</sup> M. Ciliberto, *La democrazia dispotica*, Laterza, Roma-Bari, 2011.

<sup>4</sup> M. L. Salvadori, *Democrazie senza democrazia*, Laterza, Roma-Bari, 2009.

<sup>5</sup> L. Gallino, *Finzcapitalismo. La civiltà del denaro in crisi*, Einaudi, Torino, 2011.

<sup>6</sup> Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, 1748, Libro XI, cap. IV.

<sup>7</sup> A. Di Giovine e M. Dogliani, *Dalla democrazia emancipante alla democrazia senza qualità?*, in *Questione giustizia*, 2, 1993; sul programma della

il costituzionalismo liberale, integrando l'eguaglianza formale con l'eguaglianza sostanziale, i classici diritti di libertà con i diritti sociali, nel presupposto che la libertà senza eguaglianza sia libertà per pochi, ossia privilegio, limitando e indirizzando di conseguenza l'economia. È una Costituzione che muove dal riconoscimento del pluralismo, del dissenso e del conflitto, disegnando una democrazia sociale, sostanziale, emancipante.

È una democrazia esigente. Perché possa definirsi tale e perseguire gli obiettivi sanciti nella Costituzione, i poteri, in opposizione alla concentrazione tipica dello stato autoritario o della monarchia assoluta, non possono che essere bilanciati ed equilibrati, separati e limitati. I rapporti fra Parlamento, Governo, Presidente della Repubblica, etc. possono conoscere declinazioni differenti, ma ciascuno incontra dei limiti e tutti operano all'interno di un sistema di *checks and balances* (controlli e bilanciamenti reciproci). Altrimenti si revoca in dubbio l'esistenza della democrazia e, con essa, la garanzia dei diritti e del libero sviluppo di ciascuno.

Principio democratico e diritti costituiscono il nucleo imprescindibile della Costituzione, sono parte dei principi fondamentali che la Corte costituzionale ha individuato come limite alla revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988), insieme al limite espresso della forma repubblicana (art. 139 Costituzione), e integrano il nucleo di quello che ormai è riconosciuto come costituzionalismo globale.

### *La procedura di revisione costituzionale e le forzature del disegno di legge Renzi-Boschi*

Fermi i limiti alla revisione, la Costituzione prevede per la propria modifica un procedimento specifico, definito aggravato, a garanzia della rigidità della Costituzione, ovvero della sua

Costituzione, si segnala L. Carlassare, *Nel segno della Costituzione. La nostra carta per il futuro*, Feltrinelli, Milano, 2012.

indisponibilità da parte del legislatore ordinario, a presidio dei diritti e delle minoranze. Il procedimento è stabilito nella stessa Costituzione, all'art. 138. Rileggiamolo insieme:

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione.

Le leggi stesse sono sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali.

La legge sottoposta a *referendum* non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi.

Non si fa luogo a *referendum* se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

Scopo della norma è assicurare che la revisione della Costituzione avvenga solo con un'ampia convergenza delle forze politiche e una discussione pubblica estesa, donde le maggioranze qualificate (assoluta e di due terzi, che, per inciso, con un sistema elettorale maggioritario non garantiscono più il coinvolgimento delle minoranze), la doppia deliberazione e i tempi di riflessione.

Si ragiona di modifica del patto sociale, delle regole fondamentali di organizzazione dello Stato, dei valori della comunità politica: la riforma della Costituzione non può essere frutto di un'operazione unilaterale, ma deve avvenire attraverso un processo fondato sull'inclusione.

Quindi, prima osservazione: il disegno di legge costituzionale non dovrebbe essere di matrice governativa ma provenire dal Parlamento, dove dovrebbe essere oggetto di una discussione aperta, pronta a recepire le differenti istanze, ed essere adottato con maggioranze trasversali più ampie possibili. Il condiziona-

le già suggerisce come nell'ipotesi in questione tutto ciò non sia avvenuto: il disegno di legge Renzi-Boschi reca le firme del Presidente del Consiglio e del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento; la discussione registra l'utilizzo di svariati strumenti ("canguro" "tagliola", per citarne due), tesi a ridurre, o *tout court* escludere, gli emendamenti presentati dalle opposizioni e i tempi degli interventi di ciascun gruppo parlamentare; i deputati dissenzienti rispetto alla linea del partito sono sostituiti (così è accaduto in sede di Commissione Affari costituzionali ai senatori Mauro e Mineo).

Seconda osservazione: correttezza costituzionale vorrebbe che Camere delegittimate, in ragione della sentenza della Corte costituzionale (n. 1 del 2014) che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi i meccanismi in base alle quali sono state formate (premio di maggioranza previsto dalla legge n. 270 del 2005, il cosiddetto *Porcellum*, per intenderci), si astenessero dagli atti – fra i quali, senza dubbio, la revisione della Costituzione – che non rientrano nell'ordinaria amministrazione (che ha fondamento nel «principio di continuità dello Stato»). Ciò per tacere del fatto che, comunque sia, nei periodi di crisi e di emergenza (economica o legata al terrorismo internazionale) buona norma sarebbe non toccare la Costituzione (anche qui il condizionale è d'obbligo: si pensi alla Francia dove gli attentati di Parigi sono alla base di un'iniziativa per la revisione della Costituzione).

Terza osservazione: il referendum costituzionale eventuale (si svolge solo se lo richiedono i soggetti ai quali l'art. 138 attribuisce l'iniziativa: un quinto dei membri di ciascuna camera, 5 consigli regionali, 500.000 elettori) ha carattere oppositivo, non confermativo. Il suo utilizzo in chiave plebiscitaria (come è avvenuto nel 2001 per la riforma del titolo V della Costituzione) rappresenta uno stravolgimento dell'istituto, ancor più evidente se esso viene utilizzato *à la De Gaulle* quale plebiscito sull'operato del Governo o, in senso personalistico, sulla figura del premier.

Dunque, il disegno di legge Renzi-Boschi sconta forzature procedurali e violazioni sostanziali del quadro dei principi che disciplinano la revisione della Costituzione.

### *Sul contenuto: i punti chiave di un progetto di accentrimento del potere e depotenziamento dei contropoteri*

Passando all'esame del contenuto del disegno di legge, che interviene su oltre un terzo della Costituzione, si può procedere attraverso l'analisi di alcuni punti-chiave: il Senato (composizione e funzioni); il rapporto Governo-Parlamento; il procedimento legislativo; i rapporti Stato-enti territoriali (Regioni e Province); gli organi di garanzia (Corte costituzionale, Presidente della Repubblica); lo statuto delle opposizioni parlamentari; la democrazia diretta (da segnalare è inoltre la «soppressione del CNEL», *sic*).

Si tratta di elementi da un certo punto di vista disomogenei, il che incide sulla libertà di scelta dell'elettore a fronte di un quesito referendario secco (sì/no); dall'altro – come si è anticipato –, frutto dello stesso moto accentratore<sup>8</sup>, che rafforza l'Esecutivo e depotenzia i contrappesi (indebolimento del Senato, mancata garanzia delle opposizioni, Presidente della Repubblica alla mercé della maggioranza).

### *Il Senato tra debolezza e confusione*

L'approvazione del disegno di legge muterebbe profondamente la natura del Senato, anche se è errato discorrere, come nella *vulgata* giornalistica talora accade, di una sua abolizione. Il Senato rimane se pur indebolito, ridotto nei numeri e depauperato di molte funzioni.

<sup>8</sup> Fra i molti, A. Pace, *Le insuperabili criticità della riforma costituzionale Renzi-Boschi*, relazione a Cosmopolitica, 20 febbraio 2016, Roma, ora in *Micro-Mega online*, 22 febbraio 2016.

A venir meno è il bicameralismo perfetto. La parità di funzioni fra le due Camere rappresenta indubbiamente – senza dimenticare che lo stesso Costituente aveva pensato a una differenziazione fra le due assemblee (distinta durata originaria, diverso elettorato attivo e passivo, «base regionale» per il Senato, idea di adottare due sistemi elettorali difformi) – un'eccezione nel panorama comparato. Tuttavia, ammesso e non concesso che ci si debba adeguare al modello dominante, per differenziare coerentemente le due Camere occorrerebbe avere chiara la funzione del Senato<sup>9</sup>, nel senso, ad esempio, di renderlo un organo di controllo e di garanzia, dotandolo dei relativi poteri e di una composizione adeguata. Ciò senza sottovalutare come anche attraverso il bicameralismo passi la limitazione del potere. Invece, come vedremo a breve, le funzioni del Senato sono confuse e disomogenee; esso, lungi dal costituire un contrappeso rispetto all'involuzione maggioritaria o un elemento per la rivitalizzazione del ruolo del Parlamento, è indebolito.

I senatori, da 315, divengono 100: 74 consiglieri regionali eletti dai consigli regionali di appartenenza in conformità alle scelte espresse dagli elettori in sede di elezione dei consigli; 21 sindaci eletti dai consigli regionali (e dai consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano), uno per ciascun consiglio fra tutti i sindaci dei Comuni della Regione; 5 nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario con un mandato di 7 anni non rinnovabile (artt. 2 e 3 disegno di legge; 57 e 59 Costituzione).

La diminuzione del numero è vantata come un elemento che riduce i costi della politica, come intervento «anti-casta». Ora, accantoniamo l'argomento «costi della politica», posto che, ol-

tre la considerazione che i risparmi non sarebbero così ingenti, le spese possono essere altrimenti contenute, e consideriamo il dato della diminuzione del numero: esso presenta di per sé un saldo negativo rispetto alla democrazia. Minore il numero dei rappresentanti meno ampio lo specchio della rappresentanza, cioè minore il pluralismo politico presente nelle assemblee parlamentari e, quindi, la possibilità per il cittadino di eleggere un rappresentante che rispecchi la propria visione. Una scelta che invece di tentare di contrastare la crescente disaffezione nei confronti del circuito politico-rappresentativo, facilmente aumenta l'astensionismo come scelta politica.

Il Senato peraltro non è un vero organo di rappresentanza: i senatori, infatti, sono eletti indirettamente e divengono tali in quanto sono stati eletti per un altro incarico (consigliere regionale o sindaco). Analogo discorso può farsi in relazione alla platea di elettori (circa 800 persone), composta da soggetti eletti non in quanto grandi elettori, ma come consiglieri regionali, con tratti originali rispetto ad altri modelli di composizione delle seconde camere, come quello francese e tedesco<sup>10</sup>. La formazione indiretta si ripercuote sul mandato dei senatori, che coincide con quello della carica regionale o locale, per cui il Senato è un organo permanente (e a rinnovo permanente).

In secondo luogo, il disegno di legge proclama, con una formulazione tipica degli Stati federali, che il Senato «rappresenta le istituzioni territoriali», ma, come è stato osservato<sup>11</sup>, non essendo l'Italia uno Stato federale, ciò mostra il carattere non politico della rappresentanza. L'impossibilità di ricondurre a tutto il popolo l'elezione dei rappresentanti rende illegittima – per violazione della sovranità popolare (art. 1 Costituzione)

<sup>10</sup> A. Pace, *Le insuperabili criticità*, cit.

<sup>11</sup> M. Dogliani, Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato, 3 agosto 2015 (*La riforma costituzionale all'esame del Senato: rilievi critici*, disponibile in <http://www.astrid-online.it>).

<sup>9</sup> G. Azzariti, *La riforma del Senato. Prima della scelta sulle modalità di composizione vengono le funzioni*, in *Costituzionalismo.it*, 25 marzo 2014.

– l’attribuzione al Senato di funzioni tipiche di un’assemblea rappresentativa, quali la partecipazione al procedimento di revisione della Costituzione e, nelle ipotesi in cui ciò è previsto, al processo legislativo ordinario.

Ma, prima di passare in rassegna le altre funzioni del Senato, ancora un inciso: qual è il senso della presenza dei 5 senatori di nomina presidenziale? Cioè, di un “partitino” del Presidente della Repubblica (come può divenire dato il suo stretto legame con il mandato presidenziale)? E perché questi 5 soggetti, che dovrebbero essere nominati in ragione dei loro meriti, che prescindono dai contesti territoriali, siedono nella camera di rappresentanza degli enti territoriali?

Infine, si può rilevare come la scarsa numerosità dei senatori renda poco influente il loro voto nei casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune (elezione del Presidente della Repubblica e dei membri del Consiglio superiore della magistratura), restituendo ancora una volta l’immagine di un organo debole.

Quanto alle funzioni, si è accennato alla loro disomogeneità: esse spaziano dalla già citata compartecipazione, con la Camera dei deputati, alla legislazione ordinaria (in talune ipotesi) e costituzionale (cui è da aggiungere il riconoscimento di un diritto di iniziativa legislativa da esercitarsi dall’assemblea a maggioranza assoluta), in spregio alla sovranità popolare, all’elezione di due giudici della Corte costituzionale (si veda *infra*), al concorso nelle funzioni di raccordo fra lo Stato e gli enti territoriali, a inediti compiti in tema di valutazione delle politiche pubbliche e dell’attività delle pubbliche amministrazioni, nonché in materia di verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato (art. 1 disegno di legge; art. 55 Costituzione). La competenza in materia di valutazione e verifica è una *new entry*, la cui incidenza, che potenzialmente spazia dal disegno di un nuovo ruolo per il Senato a una mera formalità burocratica, non potrà che essere determinata da norme e prassi future.

Il Senato, infine, ha alcune funzioni legate all’integrazione comunitaria: il concorso nel raccordo fra Stato, enti territoriali e Unione europea; la contitolarità con la Camera dei deputati delle leggi che autorizzano la ratifica dei trattati che riguardano l’appartenenza all’Unione; la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche UE; la verifica dell’impatto delle politiche comunitarie sui territori.

Per completare il quadro, si possono citare le funzioni sottratte al Senato, che connotano, invece, il ruolo della Camera dei deputati: il rapporto di fiducia con il Governo, l’indirizzo politico, il controllo sull’operato del Governo e (nella maggior parte dei casi) la funzione legislativa (art. 1 disegno di legge, art. 55 Costituzione).

La Camera alta è esclusa poi anche dalla votazione dello stato di guerra (e dal conferimento al Governo dei «poteri necessari»), che è nella disponibilità della maggioranza assoluta della Camera dei deputati (visti i venti di guerra che spirano negli ultimi anni, le sorti del ripudio della guerra e dello spirito internazionalista dell’art. 11 Costituzione si fanno sempre più precarie); così come a quest’ultima è attribuita l’approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali (tranne che coinvolgano l’UE).

In conclusione il nuovo Senato si presenta come un organo debole (ma illegittimamente titolare di funzioni rappresentative in violazione della sovranità popolare), svalutato (basti pensare al fatto che i senatori sono tali part-time, quasi in spregio all’importanza che dovrebbe possedere il loro ruolo), non in grado di esercitare un contrappeso nei confronti del Governo.

*Il rapporto Governo-Parlamento: un ruolo sempre più direttivo per il Governo*

Il rapporto di fiducia, la funzione di indirizzo politico e quella di controllo sull’operato del Governo sono proprie della Camera

dei deputati e, quindi, in vigenza di un sistema elettorale come l'*Italicum*, appannaggio della maggioranza parlamentare (ovvero minoranza, come si vedrà, ma dotata di maggioranza assoluta).

Emblematico dei rapporti Governo-Parlamento e del potenziamento del primo è il meccanismo del voto a data fissa sui disegni di legge d'iniziativa governativa (art. 12 disegno di legge; art. 72 Costituzione), che ha un parallelo nel diritto comparato nel *vote bloqué* francese, inserito non a caso in un sistema tendente a depotenziare il Parlamento (approccio che in Francia è peraltro oggetto di ripensamento, come emerge dal tenore della riforma costituzionale del 2008, che tende a rivalutare il ruolo del Parlamento).

Viene istituita una corsia preferenziale che di fatto sposta l'esercizio del potere legislativo in capo al Governo e rende quest'ultimo sempre più padrone dei lavori parlamentari. Il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare entro 5 giorni dalla richiesta che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno, con l'obbligo per l'assemblea di pronunciarsi in via definitiva entro 70 giorni (con la riduzione della metà dei tempi, già brevi, a disposizione del Senato per eventuali proposte di modificazione). A legittimare la richiesta è sufficiente che il disegno di legge sia reputato essenziale per il programma di governo (con l'esclusione delle leggi bicamerali e delle leggi in materia elettorale, di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali, di concessione dell'amnistia e dell'indulto, di attuazione dell'equilibrio di bilancio e in tema di contenuto della legge di bilancio).

Sono introdotti alcuni limiti alla decretazione d'urgenza, che costituzionalizzano i vincoli già stabiliti in leggi ordinarie (quale la legge n. 400 del 1988) o elaborati dalla Corte costituzionale (come per la materia costituzionale ed elettorale, la delega al Governo, l'approvazione di bilanci, l'autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali), ma come non osservare, senza che sia necessaria nemmeno troppa malizia, che il Governo non

avrà più bisogno dei decreti legge, avendo a sua disposizione un Parlamento che pressoché negli stessi tempi deve approvare (*pardon*, pronunciarsi su) un suo disegno di legge?

Il Governo emerge come il *dominus* della riforma, non più comitato esecutivo del Parlamento, ma suo organo direttivo, nel nome dell'efficienza e della governabilità, in perfetta armonia con il sistema elettorale di cui all'*Italicum* e in totale dissonanza con i parametri propri di una democrazia (sovranità popolare, bilanciamento dei poteri).

*Il procedimento legislativo: nel nome dell'efficienza, si complica?*

Scontati il depauperamento e la crescente passività delle assemblee nella funzione legislativa, il disegno di legge Renzi-Boschi (artt. 10-12; artt. 70-72 Costituzione) moltiplica i tipi di procedimenti legislativi (non era "semplificazione" la parola d'ordine?). Non c'è nemmeno accordo sul loro numero: chi ne conta tre con relativi multipli, chi 8-9, ma si arriva sino a 11.

Vi sono leggi bicamerali, che vedono la partecipazione paritaria delle due assemblee (come le leggi costituzionali e le leggi in materia di referendum e consultazione popolare o di ordinamento degli enti territoriali) e poi vari tipi di leggi monocamerali approvate dalla Camera dei deputati, salvo il richiamo del Senato, con termini e poteri di intervento differenti, e con la decisione definitiva della Camera dei deputati adottata a seconda dei casi con maggioranza relativa o assoluta. È una distinzione per materie incerta, che fatalmente incrementerà il contenzioso (è prevista un'intesa tra i presidenti delle due Camere sulle questioni di competenza ma essa non elimina la possibilità di ricorso alla Consulta), il rischio di leggi incostituzionali per vizi formali, con inevitabili riverberi proprio sulla tanto acclamata efficienza. Effetto collaterale: aumenta l'*appeal* del voto a data fissa.

La vischiosità dei procedimenti, inoltre, contribuisce a svilire l'immagine della legge, ne spezza l'unitarietà, depotenziandone il valore politico, rendendo il Parlamento un organo sempre meno funzionale e sempre più irrilevante.

### *I rapporti Stato-enti territoriali (Regioni e Province): il ritorno dello Stato*

Il capitolo inerente il titolo V (disegno di legge, capo IV) è molto complesso. Senza scendere nel dettaglio, ne possiamo tracciare le linee guida, con la premessa che una revisione del titolo V è resa opportuna dalla riforma del 2001 (legge costituzionale n. 3 del 2001), che, con le sue ambiguità, ha dato luogo a un consistente contenzioso di fronte alla Corte costituzionale.

Il *trait d'union* delle varie norme che riguardano il titolo V è rintracciabile nel ritorno dello Stato: è abbandonato il tanto decantato progetto federalista, si inverte la rotta e si accentra<sup>12</sup>.

Si espande lo spazio del legislatore nazionale: è eliminata la competenza concorrente; sono ricondotte alla competenza esclusiva dello Stato alcune materie (come trasporto e navigazione, comunicazione, energia, promozione della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, disposizioni generali e comuni per la tutela della salute, tutela e sicurezza del lavoro, politiche sociali, istruzione e formazione professionale); è introdotta la cosiddetta clausola di supremazia statale (ai fini della tutela dell'unità giuridica ed economica o dell'interesse nazionale, su proposta del Governo la legge statale può intervenire in materia di competenza esclusiva delle Regioni). Tale clausola è stata definita potenzialmente una clausola-vampiro<sup>13</sup>, suscet-

<sup>12</sup> Tra gli altri, U. De Siervo, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista Aic*, 1/2016; S. Gambino, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio costituzionale*, novembre 2015.

<sup>13</sup> A. D'Atena, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista*

tibile di avocare allo Stato molte competenze; quel che è certo è che incrementerà ancora il contenzioso di fronte alla Corte costituzionale e che quest'ultima, chiamata di nuovo a chiarire il quadro dei rapporti Stato-Regioni, avrà un potere non irrilevante nel configurare in concreto i confini dell'autonomia territoriale.

Viene inoltre stabilita un'altra clausola, di salvaguardia dell'autonomia regionale speciale (le Regioni a Statuto speciale sono sottratte all'applicazione della riforma sino alla redazione di nuovi statuti), con l'introduzione di ulteriori elementi di differenziazione e complicazione.

Quanto agli enti locali, gli estensori della riforma vantano la soppressione delle Province, in prosecuzione del cammino inaugurato dalla legge Delrio (legge n. 56 del 2014); esse, peraltro, scompaiono dal testo della Costituzione, ma continuano a essere presenti nell'ordinamento giuridico laddove non vi sia una Città metropolitana<sup>14</sup>.

Il dato centrale del nuovo titolo V, al netto delle critiche sugli eccessivi spazi interpretativi che lascia, è – come anticipato – la centralizzazione. Due le osservazioni *prima facie*: da un lato, la riconduzione allo Stato di alcune materie, come la salute o la sicurezza del lavoro, colpisce favorevolmente, nella prospettiva dell'eguaglianza nella tutela dei diritti; dall'altro, l'indebolimento delle Regioni comporta il venir meno di un altro contrappeso, di un altro elemento della separazione, questa volta in senso verticale, dei poteri, ovvero un altro tassello in un disegno accentratore.

### *Gli organi di garanzia: legittimazione e imparzialità indebolite*

In una democrazia costituzionale sono fondamentali gli organi di garanzia, quali la Corte costituzionale e, stante la sua con-

*Aic*, 1/2016.

<sup>14</sup> A. Lucarelli, *Le Autonomie locali e la riforma Renzi-Boschi: effetti immediati*, in *Federalismi.it*, n. 4/2016.



figurazione come *super partes*, il Presidente della Repubblica.

Quanto alla Corte costituzionale, il disegno di legge Renzi-Boschi prevede che dei 5 giudici di nomina parlamentare (gli altri 10 sono nominati, 5 dal Presidente della Repubblica e 5 dalle supreme magistrature ordinaria e amministrativa), ben due siano eletti dal Senato (art. 37 disegno di legge; art. 135 Costituzione). A parte le proporzioni numeriche, è stigmatizzabile l'introduzione di un elemento corporativo in seno alla Corte: saranno forse i giudici delle Regioni? chiamati a difendere gli interessi delle autonomie territoriali contro lo Stato?

Il rischio è che subisca una *deminutio* l'imparzialità della Consulta, eventualità che può essere incrementata anche dalla novità del giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali (su attivazione di un quarto dei deputati e un terzo dei senatori), che inserisce la Corte nel vivo della discussione parlamentare. Peraltro, a onor del vero, il ricorso preventivo ha anche il merito di introdurre un meccanismo in grado di stroncare sul nascere mostri come il *Porcellum* e l'*Italicum*. Sempre che non si voglia in tal modo in via surrettizia evitare il ricorso successivo alla Corte, impedendo quanto è accaduto nel caso del *Porcellum* o sta avvenendo – è notizia di febbraio 2016 il primo rinvio alla Corte<sup>15</sup> – con l'*Italicum*.

A proposito del Presidente della Repubblica (art. 21 disegno di legge; art. 83 Costituzione), si può notare una potenziale – e plausibile – perdita del suo ruolo di garanzia *super partes*: la congiunzione fra l'elezione in seduta comune (con la netta prevalenza del peso dei deputati), gli effetti perversi sulla composizione della Camera prodotti dall'*Italicum* (di cui si dirà fra poco) e maggioranze che dal settimo scrutinio sono ridotte ai tre quinti dei votanti, rende possibile alla maggioranza parlamentare eleggere da sola il Presidente, con tutto ciò che ne

<sup>15</sup> Tribunale di Messina, ordinanza del 17 febbraio 2016.

consegue in ordine alla sua legittimazione (indebolita) e alla sua neutralità, inficiata dall'elezione *di parte*. I deputati ottenuti con il premio di maggioranza sono in grado di controllare l'elezione del Presidente della Repubblica, essendo astrattamente possibile che esso sia eletto da soli 220 dei 730 membri del Parlamento in seduta comune.

### *Lo statuto delle opposizioni parlamentari: tutto rinviato*

Elemento imprescindibile per l'esistenza della democrazia è il riconoscimento del pluralismo e del conflitto, a livello sociale così come politico e parlamentare. Fondamentale è dunque la presenza di meccanismi e istituti che garantiscano spazi e funzioni alle opposizioni, tanto più se si è in presenza di sistemi elettorali fortemente selettivi (come insegna il Regno Unito con il riconoscimento dello *Shadow Cabinet* o Governo ombra).

Le minoranze possono giocare un ruolo rilevante come contrappeso, limitando e bilanciando il potere, ma, come si è visto, *fil rouge* della riforma è l'accentramento del potere nell'Esecutivo e il depotenziamento dei contropoteri.

Il disegno di legge Renzi-Boschi, in combinato disposto con l'*Italicum*, marginalizza di fatto le opposizioni e, quanto a un loro possibile statuto, si limita a rinviare a future modifiche dei regolamenti parlamentari (art. 6 disegno di legge; art. 64 Costituzione).

### *La democrazia diretta: partecipazione popolare più difficile*

Nella democrazia dei moderni gli istituti di democrazia diretta hanno una funzione integrativa rispetto al circuito politico-rappresentativo, ma, oltre ad essere uno strumento utile a bilanciare la stabilità dell'Esecutivo (come insegna l'esperienza svizzera), giocano un ruolo nel mantenere viva la democrazia. L'essenza di quest'ultima sta nella partecipazione, che si esercita nelle forme della rappresentanza, ma anche in quelle della democrazia dal

basso, nelle rivendicazioni dei movimenti, nelle varie forme di auto-organizzazione, fra le quali quelle che possono darsi in occasione dell'utilizzo degli strumenti classici di democrazia diretta, quale la legge di iniziativa popolare e il referendum.

La riforma costituzionale innalza il numero di firme necessarie per presentare una proposta di legge d'iniziativa popolare, portandolo da 50.000 a 150.000, e, come per lo statuto delle opposizioni, rinvia la disciplina che dovrebbe garantire l'esame di tali leggi (oggi sostanzialmente ignorate) a future modifiche dei regolamenti parlamentari. Similmente, sempre al futuro (attraverso l'approvazione di una legge costituzionale), è demandata la previsione di referendum propositivi e di indirizzo e altre forme di consultazioni (art. 11 disegno di legge, art. 71 Costituzione).

Quanto al referendum abrogativo, i *quorum* richiesti per l'approvazione variano in relazione al numero di firme raccolte: con 500.000 firme occorre la maggioranza degli aventi diritto al voto, con 800.000 firme è sufficiente la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni della Camera (art. 15 disegno di legge; art. 75 Costituzione). Una via facile e una via difficile che possono in concreto discriminare i referendum promossi dal basso, senza il supporto di partiti o organizzazioni preesistenti.

### *L'Italicum: governabilità versus rappresentanza e democrazia d'investitura*

Governo forte senza contrappesi grazie alla riforma costituzionale e sorretto da una maggioranza assoluta, ancorché artificiale, grazie alla nuova legge elettorale. In altri termini disegno di legge Renzi-Boschi + *Italicum* uguale «democrazia d'investitura rafforzata»<sup>16</sup>, ma anche dittatura della minoranza e rappresentanza politica «dimezzata, contratta, svuotata»<sup>17</sup>, con il

<sup>16</sup> C. Galli, *Metamorfosi*, in <http://www.centroriformastato.it>, maggio 2015.

<sup>17</sup> G. Ferrara, *La democrazia dimezzata*, in *Costituzionalismo.it*, 2 aprile 2014.

«pericolo d'involuzione autoritaria, anzi padronale, del nostro sistema politico»<sup>18</sup>.

La Corte costituzionale (sentenza n. 1 del 2014) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005 (cosiddetto *Porcellum*), essenzialmente perché – violando il principio di sovranità popolare, cardine della democrazia – distorceva in modo eccessivo la rappresentanza in favore della governabilità, producendo «un'alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica», condannando il premio di maggioranza.

Cosa prevede la legge n. 52 del 2015, l'*Italicum*?

Tralasciamo il discorso sulle innumerevoli forzature procedurali che hanno caratterizzato il percorso della legge, simili a quelle che hanno accompagnato la riforma costituzionale (emendamenti non discussi, super-canguro, sostituzione di deputati dissenzienti, questione di fiducia) o l'anomalia di una legge applicabile dal 1° luglio 2016 e riguardante solo la Camera dei deputati, nella presunzione di un'approvazione definitiva della riforma costituzionale.

Il perno del nuovo sistema elettorale è il premio di maggioranza, il meccanismo colpito dalla censura della Consulta. Il sistema prevede che alla lista che ottiene più voti e raggiunge almeno il 40 per cento dei consensi siano attribuiti 340 deputati (pari al 54 per cento dei seggi disponibili). Se nessuna lista raggiunge il 40 per cento, si svolge un secondo turno di ballottaggio tra le due liste più votate. Non esiste una soglia minima di accesso al ballottaggio: è sufficiente superare la soglia di sbarramento, fissata al 3 per cento. La lista che vince il ballottaggio conquista 340 seggi. I restanti 278 seggi (12 sono della circoscrizione estero attribuiti al primo turno) vengono ripartiti in proporzione ai voti presi fra le altre liste che superano la soglia di sbarramento (3 per cento).

<sup>18</sup> G. Zagrebelsky, *Renzi, Boschi e le riforme autoritarie*, in *il Fatto Quotidiano*, 13 luglio 2014, che riprende un testo sottoscritto da numerosi costituzionalisti.

La previsione di un premio di maggioranza produce «una eccessiva divaricazione tra la composizione dell'organo della rappresentanza politica [...] e la volontà dei cittadini espressa attraverso il voto», violando la sovranità popolare e alterando il «circuito democratico definito dalla Costituzione, basato sul principio fondamentale di eguaglianza del voto» (Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2014).

La mancanza di una soglia di accessibilità in caso di ballottaggio rende poi il sistema potenzialmente ancora più distorsivo di quello della legge Acerbo di fascista memoria (con il 25 per cento dei voti, i due terzi dei seggi) o della legge “truffa” del 1953 (65 per cento dei seggi a chi avesse superato la metà dei voti espressi): un partito con il 20 per cento dei consensi (ma potrebbero anche essere il 3,0001 per cento) può aggiudicarsi 340 seggi.

Il voto è eguale in entrata, ma diviene diseguale in uscita (in violazione del principio di eguaglianza del voto di cui all'art. 48 Costituzione) e in concreto la maggioranza che governa può essere determinata da una minoranza dei cittadini, dando vita a una nuova forma di oligarchia, a una dittatura della minoranza (una minoranza che facilmente l'astensionismo contrarrà sempre più).

Cosa resta di una democrazia che ha nella sua essenza la partecipazione e il pluralismo? La democrazia postula il conflitto, ne regola l'espressione, si fonda sulla discussione e sul confronto. Il Parlamento deve essere un luogo di sintesi di interessi plurali e contrapposti, non la sede di ratifica di decisioni unilateralmente assunte altrove.

Come se non fosse coartata a sufficienza la volontà dei cittadini, la legge n. 52 del 2015 prevede anche un sistema di assegnazione dei seggi su 100 collegi, che, unito al blocco dei capilista (eletti automaticamente nel caso la lista raggiunga la percentuale necessaria per ottenere un seggio), rende poco rilevanti le preferenze espresse dai votanti (e la Consulta, a proposito del

*Porcellum*, aveva eccepito l'eccessiva compressione della libertà di scelta dell'elettore, sostituita dalla determinazione dei partiti, ovvero dei loro vertici).

Effetti ipermaggioritari come quelli dell'*Italicum* sono difficili da incontrare in altri Paesi, anche con sistemi elettorali fortemente selettivi, come il Regno Unito, con il suo maggioritario secco (*first past the post*). Esiste un premio di maggioranza in Grecia, ma è molto più contenuto (un numero fisso di 50 deputati su 300 assegnati al primo partito); c'è l'Ungheria, ma è difficile oggi definirla un modello da imitare<sup>19</sup>.

### *Disegno di legge Renzi-Boschi + Italicum: un modello embedded al potere economico-finanziario*

Una formula elettorale escludente assicura stabilità al sistema di verticalizzazione del potere.

La forbice sempre più ampia della disegualianza economica e sociale (effetto strutturale del finanzia-capitalismo) trova traduzione in quella politica. Le *élites* economico-finanziarie, con i loro rappresentanti politici, espellono dallo spazio politico, blindandolo, visioni, progetti e rivendicazioni sociali alternative rispetto al modello neoliberista.

La Commissione Trilaterale nel 1975 lamentava un «eccesso di democrazia». Più recentemente, in un *Report* del 2013, la J.P. Morgan rileva problemi con le Costituzioni dei Paesi del Sud Europa, per i loro «esecutivi deboli», la «protezione costituzionale dei diritti dei lavoratori», il «diritto di dissenso»<sup>20</sup>. Questioni risolte.

La torsione in senso autoritario della democrazia politica, con la marginalizzazione delle opposizioni, ha un riscontro nella

<sup>19</sup> M. Volpi, *Riforma, un parlamento modello ungherese*, in *il manifesto*, 22 settembre 2015.

<sup>20</sup> *The Euro area adjustment: about halfway there*, 28 maggio 2013.

negazione del conflitto sociale, in relazioni industriali dove attraverso la mistificazione della comunanza di intenti si cela la vittoria di una classe sociale<sup>21</sup>. Il popolo è spodestato nell'esercizio della sovranità dai soggetti che governano i mercati, la nebulosa ma non per questo meno coercitiva *global economic governance*. Come non ricordare la lettera della BCE dell'agosto 2011, atto privo di efficacia giuridica vincolante e di legittimazione democratica, le cui richieste sono state prontamente tradotte da Governo e Parlamento in provvedimenti normativi?

La riforma costituzionale e l'*Italicum* costituiscono una tappa nel processo di dismissione della democrazia politica, in chiave escludente ed efficientista, funzionale rispetto alle esigenze del finanzia-capitalismo, ma è un tornante istituzionale dal quale è difficile risalire e che non farà che facilitare la liquidazione, già in stadio avanzato, della democrazia sociale.

Occorre fermare lo stravolgimento dell'art. 1 della Costituzione: la «Repubblica democratica», «fondata sul lavoro» (come strumento di dignità e non, *ça va sans dire*, merce qual è oggi), con la proclamazione che «la sovranità appartiene al popolo».

Il no alla riforma costituzionale e la firma per l'abrogazione dell'*Italicum* sono naturali compagni delle lotte che difendono il territorio, ma soprattutto la possibilità di un altro modello economico e sociale, in Val di Susa, così come nella battaglia contro le trivellazioni in mare (per limitarsi a due esempi); di chi si oppone ai vari *Jobs Act* e ai ricatti della contrattazione a livello aziendale; di chi continua la battaglia per l'acqua pubblica; di chi difende gli spazi pubblici dalla privatizzazione. È una resistenza, per non arrendersi al TINA (*There Is No Alternative*) e per immaginare e realizzare la trasformazione della società, nel nome della persona e della sua emancipazione.

<sup>21</sup> L. Gallino, *La lotta di classe dopo la lotta di classe*, intervista a cura di P. Borgna, Laterza, Roma-Bari, 2012.

## Falsi e verità su Italicum e Costituzione

di Livio Pepino

### Una premessa

La cosiddetta riforma costituzionale promossa dal Governo Renzi<sup>1</sup> e approvata, con artifici e colpi di mano<sup>2</sup>, da un Parlamento privo di autorevolezza e legittimazione<sup>3</sup>, è, anzitutto, un *mix* di forzature, approssimazioni e oscurità concettuali. Simile a una (brutta) finanziaria o a un decreto mille proroghe più che alla legge fondamentale della Repubblica. Basti ricordarne l'articolo 57, in tema di composizione e sistema elettorale del Senato (la cui *approssimazione* è ammessa persino dagli estensori che rinviavano, con irresponsabile candore, all'interpretazione che ne darà la legge di attuazione...), o l'articolo 70, sulla funzione legislativa (che sostituisce l'originario chiarissimo testo, lungo appena un

<sup>1</sup> L'iniziativa del Governo è la prima anomalia della "riforma", ché la Costituzione, definendo il quadro dei diritti di tutti e le regole della dialettica politica, è estranea, per definizione, alle attribuzioni e all'iniziativa dell'Esecutivo.

<sup>2</sup> Non diversamente sono qualificabili le pressioni sui senatori dissenzienti (e la sostituzione autoritativa, nella Commissione riforme costituzionali, dei refrattari alla disciplina imposta), il ripetuto ricorso al voto di fiducia su punti fondamentali del disegno di legge (del tutto improprio in materia costituzionale) e gli *escamotages* (a cominciare dall'"emendamento canguro" proposto dal senatore Cociancich) che hanno determinato la caducazione di migliaia di emendamenti, precludendone la discussione e il voto.

<sup>3</sup> Il sistema di elezione dell'attuale Parlamento (previsto dalla legge n. 270 del 2005, nota con il significativo nome di *Porcellum*) è stato, infatti, dichiarato incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014 per l'"alterazione profonda della composizione della rappresentanza democratica" da esso prodotta, con conseguente violazione del principio della sovranità popolare.